

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1356/07-08(01)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2008年3月19日會議擬備的背景資料簡介

法例條文適用於中央人民政府駐香港特別行政區機構事宜

目的

本文件旨在提供背景資料，並撮述立法會議員過往就與法例條文適用於中央人民政府("中央政府")駐香港特別行政區("香港特區")機構("中央駐港機構")事宜有關的多項事項所作的討論。

序言

中央駐港機構

2. 《基本法》第二十二(二)及二十二(三)條規定——

"中央各部門、各省、自治區、直轄市如需在香港特別行政區設立機構，須徵得香港特別行政區政府同意並經中央人民政府批准。

中央各部門、各省、自治區、直轄市在香港特別行政區設立的一切機構及其人員均須遵守香港特別行政區的法律。"
3. 據政府當局所述，截至2007年1月，中央駐港機構共有3家——
 - (a) 中華人民共和國外交部駐香港特別行政區特派員公署("特派員公署")；
 - (b) 中國人民解放軍駐香港部隊("駐港解放軍")；及
 - (c) 中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室("中聯辦")。
4. 特派員公署根據《基本法》第十三條設立。中央政府根據《基本法》第十四條派駐港解放軍駐守香港特區。中聯辦前稱"新華社香港分社"。新華社於2000年正式改名，以便適當反映中央政府授權該機構在港履行的職責。當局曾於2000年1月21日在憲報刊登公告，列明中央人民政府在香港特區所設立的3個機構。

將"官方"修改為"國家"

5. 《釋義及通則條例》(第1章)第66條於1997年6月30日的規定為，"除非條例明文訂定，或由於必然含意顯示官方須受約束，否則任何條例在一切情況下均不影響官方的權利，對官方亦不具約束力"。

6. 當局藉臨時立法會於1998年4月7日通過的《法律適應化修改(釋義條文)條例草案》，將香港法例第1章第66條中對"官方"的提述改為"國家"。"國家"的定義載於**附錄I**。

7. 政府當局表示，對"國家"所作定義的效力之一，是任何明文訂明對政府具約束力的條例，不會因而對該定義內的其他類別機構具約束力。要令某條條例對中央駐港機構具約束力，必須將該條例修訂，加入有如此效力的條文。

法例條文適用於中央駐港機構的事宜

背景

8. 在1997年，議員在審議《法律適應化修改(釋義條文)條例草案》的過程中，關注到為何某些條例對香港特區政府具約束力，但對中央駐港機構則不然。當時的律政司司長承諾會覆檢17條訂明對政府具約束力，但沒有說明是否適用於中央駐港機構的條例。

9. 司法及法律事務委員會("事務委員會")曾於1998至2001年間的多次會議上跟進法例條文適用於中央政府駐香港特區機構事宜此課題。事務委員會曾對政府當局的工作進度表示不滿，並於2001年5月18日就此向內務委員會提交報告。內務委員會主席向政務司司長提出此事，而內務委員會亦在多次會議上討論相關的事項。

10. 事務委員會上一次討論此事項是在2001年6月26日的會議上，此後此事項一直保留在事務委員會的待議事項一覽表內。事務委員會在過去數年多番要求政府當局說明此事的最新情況，政府當局回應時表示，相關的政策局及部門會因應各法例的輕重緩急，在適當時間提出法例修訂。政府當局答允在適當時候提交報告。

11. 議員曾討論的主要事項撮述於下文第12至26段內。

香港法例第1章第66條

12. 有事務委員會委員認為，香港既然已不再是英國殖民地而是中華人民共和國的特別行政區，藉着將香港法例第1章第66條中對"官方"的提述修改為"國家"，從而將官方不受法例約束的法律推定繼續應用於香港特區法律的做法，是基本錯誤。容許中央駐港機構不受香港法律約束，明顯違反了《基本法》第二十二條的具體規定及精神。

13. 政府當局解釋，所有人必須遵守法律的基本原則，並不等於所有法例必須或適宜對所有人或所有機構均具約束力。雖然《基本法》第二十二條訂明，所註明的機構及人員必須遵守香港特區的法律，但並沒有就某法例應否對該等機構或人員具約束力一事，訂明任何指引。事實上，很多法例均與"國家"的活動無關，因此，該等法例一般不應對國家具約束力。在法律應用方面，國家不受法例約束的法律推定，符合其他普通法地區採用的普通法原則。政府當局認為，香港法例第1章第66條並無抵觸《基本法》。

覆檢訂明適用於政府的17條條例

覆檢結果

14. 政府當局曾就該17條明文規定對政府具約束力，但卻無訂明是否適用於中央駐港機構的條例進行覆檢。該17條條例載列於**附錄II**。

15. 政府當局於1998年10月20日告知事務委員會，根據覆檢的初步結果，就政策而言，該17條條例中，有15條應適用於中央駐港機構。政府當局會研究該15條條例所需的法例修訂。在該次宣布中並未包括的兩條條例為——

- (a) 《社會工作者註冊條例》(第505章) —— 該條例與香港特區政府或中央駐港機構無關；及
- (b) 《個人資料(私隱)條例》(第486章) —— 該條例涉及頗為複雜的問題，政府當局在提出任何建議前，須詳加研究。

《個人資料(私隱)條例》

16. 政府當局向事務委員會解釋，《個人資料(私隱)條例》的複雜之處，在於所涉及的6項資料保障原則及當中的主要條文措辭籠統，而對個人資料私隱權的法定保障，在香港仍是頗新的概念。政府當局認為必須與中央政府磋商，以評估此條例會否影響到個別中央駐港機構的運作，而若有影響，所造成的影響為何。政府當局會向事務委員匯報其覆檢進度。

17. 事務委員會自1998年底起一直密切監察《個人資料(私隱)條例》的覆檢進度。委員對當局與中央政府的"磋商"曠日持久表示關注。有委員指出，一條條例應對中央駐港機構具有約束力與否，並非要徵得中央政府同意。鑒於《基本法》第二十二條規定中央駐港機構及其人員必須受香港特區法律約束，對一條條例應否對中央駐港機構具有約束力作出的決定，乃基於原則而與該條例複雜與否無關。

18. 政府當局於2001年5月15日的會議上重申，《個人資料(私隱)條例》甚為複雜，需要更多時間覆檢，而政府當局仍在等候港澳辦公室提供其與各有關機關進行磋商的資料。

其餘的15條條例

19. 《仲裁條例》(第341章)是列為須予修訂以便對中央駐港機構具約束力的15條條例之一。該條例第47條規定該條例(第III及IV部除外)對政府具約束力，但卻未有訂明是否適用於中央駐港機構。

20. 《1999年仲裁(修訂)條例草案》("條例草案")第9條建議將第47條廢除而代以一條新條文："本條例適用於任何仲裁協議並就任何仲裁協議而適用，不論該協議的一方是否屬個人、公共機構、公共主管當局、私人團體、機關或任何其他人士。"

21. 條例草案提交立法會後經條例草案委員會審議。條例草案委員會部分委員指出，根據香港法例第1章第66條有關不受法例約束的推定原則，除非條例明文規定，"國家"(包括香港特區政府)不受法規約束。由於條例草案第9條並沒有明文規定對政府及中央駐港機構具約束力，條例草案的新表述方法是否可反映政策用意，令人存疑。為免阻延條例草案制定為法例的時間，條例草案委員會及政府當局同意，有關第47條的修訂會留待另一次法例修訂工作時進行。政府當局動議委員會審議階段修正案，以一項在表述方法上保留現時適用範圍的條文(即條例適用於政府)取代條例草案第9條。政府當局承諾會研究合適的表述方法，將條例的適用範圍擴及中央駐港機構。條例草案於2000年1月制定為法例。

22. 政府當局於2001年6月26日的會議上告知事務委員會，當局正研究一個合適的表述方法，以便將《仲裁條例》的適用範圍擴及中央駐港機構。此表述方法備妥後，可適用於其餘14條條例，唯須因應有關修訂工作的內容而作出所需修訂。當局曾於2000年5月及9月就《仲裁條例》的適用條文諮詢中央政府。

覆檢其餘條例

23. 事務委員會認為覆檢範圍不應只限於附錄II所載的17條條例，政府當局於1998年10月回應時表示，《香港法例》中的600多條條例，可按當中是否有明文規定對"政府"或"官方／國家"具約束力，或是否適用於"政府"或"官方／國家"而分類。除附錄II所載的17條條例外，其餘條例可分為3大類，詳情如下——

(a) 53條明文規定對"官方"具約束力或適用的條例

- (i) 18條條例已全部或部分作出適應化修改(附錄III)。
- (ii) 35條條例(包括《官方法律程序條例》(第300章))未經適應化修改，而須根據《香港回歸條例》(第2601章)中有關條文的規定詮釋，而這些規定已納入《釋義及通則條例》(第1章)的有關係文中(附錄IV)。

根據《香港回歸條例》有關條文的規定，"官方"一詞詮釋為"香港特區政府"或"中央政府或其他中華人民共和國的主管機關"，包括中央駐港機構。雖然這些條例或條文未經適應化修改，但其法律效力不會受到影響。

- (b) 當中全部或部分條文適用於政府的36條條例(但並未訂明是否適用於中央駐港機構)(**附錄V**)
-

當局在草擬和制訂該等條例時，其原意是該等條例只適用於香港政府，而不適用於"官方"的其他部分。中國對香港恢復行使主權，並沒有影響該等條例的適用範圍，也不構成充分理由必須更改其適用範圍。政府當局會在確定有需要時覆檢任何條例的適用範圍。

- (c) 由於必然含意而或許適用於政府或中央駐港機構的條例

要研究數以百計條例的所有條文，以決定哪些條例一旦不適用於香港特區政府或中央駐港機構，"條例的實益目的便會完全達不到"，是極為費時而又無比艱巨的法律工作。政府當局會在確定有需要時覆檢任何條例的適用範圍。

內務委員會的審議工作

24. 事務委員會在2001年5月15日會議上收到政府當局就有關法例條文對中央駐港機構適用範圍的各事項提交的最新報告後，對有關的工作進度表示不滿，並向內務委員會提交報告。內務委員會主席向政務司司長提出下列事項——

- (a) 政府當局應加快《個人資料(私隱)條例》的覆檢進度(見上文第16至18段及附錄II)；
- (b) 政府當局應制訂一個各方同意的表述方法，將明文規定適用於政府的15條條例的適用範圍延伸至中央駐港機構(見上文第19至22段及附錄II)；及
- (c) 政府當局應迅速着手進行對其餘35條明文規定對"官方"具約束力或適用的條例的適應化修改工作(見上文第23(a)(ii)段及附錄IV)。

25. 在2001年6月8日的會議上，內務委員會討論劉慧卿議員促請內務委員會主席就此事在立法會動議議案進行辯論的建議。擬議議案的措辭如下——

"鑒於政府當局未有採取有效行動，對15條約束政府的有關條例作出修訂使其亦約束中央政府駐香港特區機構，以及仍未

完成就《個人資料(私隱)條例》是否適用於中央政府駐香港特區機構所進行的覆檢，以致該等機構無須遵守該等條例；而政府當局又遲遲未將明文規定對"官方"具約束力或適用的35條有關條例作適應化修改，本會表示高度關注，並促請政府當局解釋此方面工作進展緩慢的原因，以及加快對有關條例作出修訂和適應化修改的工作。"

26. 贊同議案的議員認為通過此議案可向香港特區政府及中央政府傳達明確信息，促使他們加快此方面的工作進度。不贊同議案的議員認為有必要就法例修訂建議諮詢中央政府，而諮詢需時。他們亦對由內務委員會主席動議該議案進行辯論有所保留。該議案付諸表決，並遭否決。

相關事項

對"英軍"及其他有關軍方的提述的適應化修改

27. 在討論期間，事務委員會曾問及對"英軍"及其他有關軍方的提述作適應化修改的進度。

28. 政府當局於2001年6月表示，當局正研究有關香港駐軍的法例的適應化修改。當中涉及約90條條例及附屬法例，對"英軍"及其他有關軍方的提述有200多項。根據《駐軍法》第十條，政府當局制訂政策或擬訂的法案如涉及香港駐軍者，須徵詢香港駐軍的意見。由於工作涉及政府多個政策局及部門，並須徵詢駐軍的意見，故需更多時間研究才可將有關的修改建議提交法會審議。

最新情況

29. 事務委員會已要求政府當局於2008年3月19日的會議上就上文第24段所述事宜提交進度報告。

有關文件

28. **附錄VI**載有相關文件一覽表，該等文件可於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)取覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年3月14日

“國家” (State) 只包括—

- (a) 中華人民共和國轉授的權力和國主席；
- (b) 中央人民政府；
- (c) 香港特別行政區政府；
- (d) 行使根據《基本法》由中央人民政府負責行使的職能的中華人民共和國中央當局；
- (e) 符合以下說明—
 - (i) 代中央人民政府行使其行政職能，或行使根據《基本法》由中央人民政府負責行使的職能；及
 - (ii) 沒有行使商業職能，並且是在獲轉授的權力以及獲轉授的職能範圍內行事的中央人民政府的附屬機關；及
- (f) 符合以下說明—
 - (i) 代(d)段提述的中華人民共和國中央當局行使中央人民政府的行政職能，或行使根據《基本法》由中央人民政府負責行使的職能；及
 - (ii) 沒有行使商業職能，並且是在獲以及獲轉授的職能範圍內行事的該等中央當局的附屬機關；

17條明文訂明對政府具約束力，但沒有訂明對中央政府機構具約束力的條例

1. 《氣體安全條例》	第51章
2. 《仲裁條例》	第341章
3. 《保護臭氧層條例》	第403章
4. 《立法會行政管理委員會條例》	第443章
5. 《海上傾倒物料條例》	第466章
6. 《海岸公園條例》	第476章
7. 《性別歧視條例》	第480章
8. 《強制性公積金計劃條例》	第485章
9. 《個人資料(私隱)條例》	第486章
10. 《殘疾歧視條例》	第487章
11. 《植物品種保護條例》	第490章
12. 《環境影響評估條例》	第499章
13. 《社會工作者註冊條例》	第505章
14. 《職業安全及健康條例》	第509章
15. 《專利條例》	第514章
16. 《註冊外觀設計條例》	第522章
17. 《家庭崗位歧視條例》	第527章

18條明文規定對“官方”具約束力或適用的條例

1. 《釋義及通則條例》	第1章
2. 《高等法院條例》	第4章
3. 《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》	第126章
4. 《前濱及海床(填海工程)條例》	第127章
5. 《公眾衛生及市政條例》	第132章
6. 《郊野公園條例》	第208章
7. 《地下鐵路(收回土地及有關規定)條例》	第276章
8. 《礦務條例》	第285章
9. 《危險品條例》	第295章
10. 《空氣污染管制條例》	第311章
11. 《民航(飛機噪音)條例》	第312章
12. 《區域法院條例》	第336章
13. 《香港海關條例》	第342章
14. 《時效條例》	第347章
15. 《商品說明條例》	第362章
16. 《商船(防止及控制污染)條例》	第413章
17. 《商船(註冊)條例》	第415章
18. 《土地排水條例》	第446章

35條明文規定對“官方”具約束力或適用的條例

- | | |
|----------------------|-------|
| 1. 《破產條例》 | 第6章 |
| 2. 《法律修訂及改革(綜合)條例》 | 第23章 |
| 3. 《信託承認條例》 | 第76章 |
| 4. 《婚姻訴訟條例》 | 第179章 |
| 5. 《交通意外傷亡者(援助基金)條例》 | 第229章 |
| 6. 《定額罰款(交通違例事項)條例》 | 第237章 |
| 7. 《權利的強制執行(延展期限)條例》 | 第252章 |
| 8. 《財產恆繼及收益累積條例》 | 第257章 |
| 9. 《山頂纜車條例》 | 第265章 |
| 10. 《按摩院條例》 | 第266章 |
| 11. 《汽車保險(第三者風險)條例》 | 第272章 |
| 12. 《教育條例》 | 第279章 |
| 13. 《商船條例》 | 第281章 |
| 14. 《僱員補償條例》 | 第282章 |
| 15. 《失實陳述條例》 | 第284章 |
| 16. 《香港機場(規例)條例》 | 第292章 |
| 17. 《官方法律程序條例》 | 第300章 |
| 18. 《船舶及港口管制條例》 | 第313章 |
| 19. 《佔用人法律責任條例》 | 第314章 |
| 20. 《工業訓練(建造業)條例》 | 第317章 |

21. 《升降機及自動梯(安全)條例》	第327章
22. 《小額錢債審裁處條例》	第338章
23. 《廢物處置條例》	第354章
24. 《水污染管制條例》	第358章
25. 《肺塵埃沉着病(補償)條例》	第360章
26. 《道路(工程、使用及補償)條例》	第370章
27. 《道路交通條例》	第374章
28. 《民事責任(分擔)條例》	第377章
29. 《香港人權法案條例》	第383章
30. 《噪音管制條例》	第400章
31. 《職業退休計劃條例》	第426章
32. 《父母與子女條例》	第429章
33. 《商船(限制船東責任)條例》	第434章
34. 《職業性失聰(補償)條例》	第469章
35. 《航空運輸條例》	第500章

36條整條或部分條文適用於政府，但沒有明文訂明適用於中央政府機構的條例

- | | |
|-----------------------|-------|
| 1. 《土地審裁處條例》 | 第17章 |
| 2. 《尚存配偶及子女撫恤金條例》 | 第79章 |
| 3. 《退休金條例》 | 第89章 |
| 4. 《退休金利益條例》 | 第99章 |
| 5. 《入境條例》 | 第115章 |
| 6. 《印花稅條例》 | 第117章 |
| 7. 《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》 | 第126章 |
| 8. 《前濱及海床(填海工程)條例》 | 第127章 |
| 9. 《東區海底隧道條例》 | 第215章 |
| 10. 《公共巴士服務條例》 | 第230章 |
| 11. 《借款(亞洲開發銀行)條例》 | 第271章 |
| 12. 《香港機場(障礙管制)條例》 | 第301章 |
| 13. 《退休金(增加)條例》 | 第305章 |
| 14. 《廢物處置條例》 | 第354章 |
| 15. 《大老山隧道條例》 | 第393章 |
| 16. 《販毒(追討得益)條例》 | 第405章 |
| 17. 《商船(防止及控制污染)條例》 | 第413章 |
| 18. 《商船(註冊)條例》 | 第415章 |
| 19. 《西區海底隧道條例》 | 第436章 |
| 20. 《行政上訴委員會條例》 | 第442章 |

21. 《集成電路的布圖設計(拓撲圖)條例》	第445章
22. 《有組織及嚴重罪行條例》	第455章
23. 《大欖隧道及元朗引道條例》	第474章
24. 《機場管理局條例》	第483章
25. 《刑事案件訟費條例》	第492章
26. 《新界土地交換權利(贖回)條例》	第495章
27. 《青馬管制區條例》	第498章
28. 《消防安全(商業處所)條例》	第502章
29. 《逃犯條例》	第503章
30. 《地租(評估及徵收)條例》	第515章
31. 《醫療輔助隊條例》	第517章
32. 《民眾安全服務隊條例》	第518章
33. 《鐵路條例》	第519章
34. 《外層空間條例》	第523章
35. 《刑事事宜相互法律協助條例》	第525章
36. 《版權條例》	第528章

法例條文適用於中央人民政府駐香港特別行政區機構事宜

相關文件

會議	會議日期	文件／質詢
司法及法律事務委員會	1998年9月15日	<p>香港大律師公會執行委員會對《法律適應化修改(釋義條文)條例草案》的意見書 [立法會CB(2)200/98-99(01)號文件]</p> <p>香港律師會於1998年4月3日致律政司司長的函件 [立法會CB(2)246/98-99(02)號文件] (只備英文本)</p> <p>律政司就"檢討17條法例的約束力"發出的文件 [立法會CB(2)262/98-99(01)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)428/98-99號文件]</p>
	1998年11月2日	<p>律政司就"條例的約束力：法律和憲法原則及政策考慮"發出的文件 [立法會CB(2)415/98-99(01)號文件]</p> <p>律政司就"由於必然含意而對國家具約束力的條例"發出的文件 [立法會CB(2)415/98-99(02)號文件]</p> <p>律政司就"第1章第66條所指有關‘國家’的定義"發出的文件 [立法會CB(2)415/98-99(03)號文件]</p> <p>律政司就"條例的分類"發出的文件 [立法會CB(2)436/98-99(02)號文件]</p> <p>財經事務局及律政署就"與證券事務有關的法例對國家的約束力"發出的文件 [立法會CB(2)436/98-99(03)號文件]</p> <p>香港律師會有關"條例對國家及香港特別行政區政府的約束力：法律和憲</p>

會議	會議日期	文件／質詢
		<p>制原則"的意見書 [立法會CB(2)469/98-99(01)號文件]</p> <p>政務司司長就"檢討17條條例"發出的參考資料 [立法會CB(2)478/98-99(02)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)861/98-99號文件]</p>
	1999年2月25日	<p>政制事務局就"檢討17條條例"發出的文件 [立法會CB(2)1324/98-99(02)號文件]</p> <p>香港大律師公會就香港法例第1章第66條提交的意見書 [立法會CB(2)1324/98-99(03)號文件]</p> <p>香港律師會就香港法例第1章第66條提交的意見書 [立法會CB(2)1324/98-99(04)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2556/98-99號文件]</p>
	2000年5月16日	<p>民政事務局就"《個人資料(私隱)條例》適用於中央駐港機構的情況"發出的文件 [立法會CB(2)1951/99-00(05)號文件]</p> <p>民政事務局於2000年6月19日發出的函件，當中闡述與中央人民政府舉行會議商討《個人資料(私隱)條例》適用於中央人民政府駐港機構的詳情及有關的事項 [立法會CB(2)2426/99-00(01)號文件]</p> <p>司法及法律事務委員會主席於2000年5月31日致政務司司長的函件 [立法會CB(2)2186/99-00(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2546/99-00號文件]</p>

會議	會議日期	文件／質詢
	2001年5月15日	<p>民政事務局就"法例條文適用於中央人民政府駐香港特別行政區機構事宜"發出的文件 [立法會CB(2)1495/00-01(02)號文件]</p> <p>立法會秘書處就"覆檢多條條例是否適用於國家機關"擬備的資料便覽 [立法會CB(2)1531/00-01號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)152/01-02號文件]</p>
內務委員會	2001年5月18日	<p>關於"法例條文適用於中央人民政府駐香港特別行政區機構事宜"的報告 [立法會CB(2)1563/00-01號文件]</p>
	2001年5月25日	<p>會議紀要 [立法會CB(2)1657/00-01號文件]</p>
	2001年6月1日	<p>會議紀要 [立法會CB(2)1720/00-01號文件]</p>
	2001年6月8日	<p>立法會秘書處就"法例條文適用於中央人民政府駐香港特別行政區機構事宜"所擬備的資料文件 [立法會CB(2)1744/00-01號文件]</p>
	2001年6月15日	<p>會議紀要 [立法會CB(2)1873/00-01號文件]</p>
司法及法律事務委員會	2001年6月26日	<p>立法會秘書處擬備有關"法例條文適用於中央人民政府駐香港特別行政區機構事宜"的背景資料文件 [立法會CB(2)1907/00-01(07)號文件](只備英文版本)</p> <p>律政司就"法例條文適用於中央人民政府駐香港特別行政區機構事宜"發出的文件 [立法會CB(2)1907/00-01(08)號文件]</p> <p>政制事務局就"香港特區法律適用於中央人民政府駐香港特別行政區機構事宜"發出的文件 [立法會CB(2)1907/00-01(09)及(10)號]</p>

會議	會議日期	文件／質詢
		文件] 會議紀要 [立法會CB(2)2268/00-01號文件]
	--	律政司就53條提述"官方"的條例的適應化修改的最新情況擬備的資料便覽 [立法會CB(2)2082/00-01(01)號文件]
	--	政制事務局於2004年11月26日就"法例條文適用於中央人民政府駐香港特別行政區機構事宜"發出的函件 [立法會CB(2)326/04-05(01)號文件]
政制事務局	--	政制事務局就"在《基本法》第二十二條下中央人民政府在香港特別行政區設立的機構"發出的資料文件 [立法會CB(2)898/06-07(02)號文件]